

Le circuit du traitement des dossiers en matière électorale devant la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar

*Monsieur Dieudonné RAKOTONDRABAO
Haut Conseiller
Haute Cour constitutionnelle de Madagascar*

Introduction

À Madagascar, selon la Constitution, la Haute Cour constitutionnelle est la juridiction chargée de statuer sur le contentieux des opérations de référendum, de l'élection du président de la République et des élections des députés et sénateurs. Il s'agit là de lourdes charges relevant de la garantie de l'État de droit à travers le strict respect des règles démocratiques. La juridiction constitutionnelle, dans l'exercice de ses attributions en matière électorale, doit veiller notamment aux exigences de la transparence, au principe des droits de la défense et de la liberté des parties dans le cadre du système d'administration des preuves. Elle ne manque pas de sanctionner en particulier les actes portant atteinte à la sincérité du scrutin et ceux susceptibles de modifier le sens du vote des électeurs.

La question du traitement des dossiers électoraux s'articule autour de trois problématiques : en premier lieu, la difficulté de certifier l'authenticité des actes, tels que les procès-verbaux des opérations électorales, en cas de contestation ; en deuxième lieu, le retard de l'acheminement des documents électoraux dû au manque de moyens de communication et à l'éloignement de certaines localités ; en troisième lieu, la lenteur du traitement des dossiers susceptible de créer la suspicion de la part des citoyens, des candidats ou des observateurs.

Pour ces raisons, la juridiction électorale doit rechercher à adopter une méthode de travail appropriée visant la rapidité, l'efficacité, la performance et qui réponde aux exigences de mise en place d'une structure organisationnelle efficiente et d'un circuit de travail adapté ; de l'utilisation des compétences et de supervision rigoureuse des travaux à tous les échelons préalablement à la proclamation des résultats.

En effet, afin d'assurer la paix sociale, surtout en période post-électorale, l'essentiel est d'éviter que la juridiction électorale ne devienne, à titre principal, le catalyseur de crises politiques.

Il importe dès lors de contribuer à la thématique de la présente rencontre en développant successivement les questions suivantes :

- la transmission en amont des documents électoraux ;
- le traitement des dossiers électoraux au niveau de la juridiction constitutionnelle ;
- les principes régissant le système d'administration des preuves ;
- les caractéristiques de pleine juridiction de la juridiction électorale.

I. La transmission en amont des documents électoraux (schéma n° 1) :

A. Les bureaux de vote

Les opérations électorales s'effectuent au niveau des bureaux de vote situés dans les collectivités de base appelées « *Fokontany* », équivalentes aux quartiers. Le bureau de vote est composé d'un président, d'un vice-président, de 4 assesseurs et d'un secrétaire. Le procès-verbal des opérations électorales est rédigé dans le bureau de vote aussitôt après la fin des opérations. Le procès-verbal mentionne l'heure de l'ouverture et de la clôture du scrutin, l'accomplissement des différentes formalités ordonnées par la loi, en général tous les incidents qui se sont produits au cours des opérations. Il est signé par au moins trois membres du bureau de vote et contresigné par les délégués des candidats ou des partis politiques.

Sont annexés au procès-verbal : les listes d'émargement, les bulletins blancs et nuls, les enveloppes et bulletins contestés, les feuilles de pointage signées par les scrutateurs et éventuellement les mandats des délégués et attestations des observateurs.

Le code électoral prescrit que chaque président de bureau de vote et le président du « *Fokontany* » doivent faire diligence pour acheminer, le plus vite possible, l'original du procès-verbal accompagné des pièces énumérées ci-dessus à la commission de recensement matériel des votes (CRMV) territorialement compétente.

B. Les commissions de recensement matériel des votes (CRMV)

La commission de recensement matériel des votes est composée de sept membres dont un magistrat et six fonctionnaires qui, en aucun cas, ne peuvent être pris parmi les candidats.

Aux termes du code électoral, les représentants des partis politiques et associations ayant présenté des candidats ainsi que des observateurs nationaux assistent de plein droit aux travaux de cette commission et peuvent présenter des observations sur le déroulement desdits travaux ; les requêtes peuvent, le cas échéant, être contresignées dans le procès-verbal de vérification de la CRMV.

La commission est chargée :

- de procéder publiquement au recensement matériel des votes ;
- de consigner dans son procès-verbal tout fait, tout élément, toute anomalie qu'elle a pu relever sur les documents, bureau de vote par bureau de vote ;
- de dresser un procès-verbal de carence au cas où les résultats d'un ou plusieurs bureaux de vote n'ont pas pu être acheminés à la commission.

À la diligence du président de la CRMV, de toutes les autorités administratives de la sous-préfecture, tous les documents ayant servi aux opérations électorales accompagnés du procès-verbal de la commission ainsi que le bordereau récapitulatif sont transmis sous plis fermés, dans un délai de 24 heures à compter de la réception du dernier pli, au greffe de la Haute Cour constitutionnelle ou à une autre juridiction compétente, selon le cas.

La Haute Cour constitutionnelle proclame les résultats du scrutin dans les 20 jours qui suivent la réception du dernier pli fermé émanant des CRMV.

II. Le traitement des dossiers électoraux par la juridiction constitutionnelle

Le traitement des dossiers électoraux par la Haute Cour constitutionnelle s'effectue à différents niveaux : bureau du courrier ; groupe de travail ; greffe ; président ; cabinet et secrétariat général ; haut conseiller rapporteur ; chambre des hauts conseillers ; service informatique.

1. Le bureau du courrier

Il est composé de un à trois secrétaires chargés notamment :

- de la réception des plis électoraux (procès-verbaux des BV et des CRMV, pièces annexées, listes électorales) et des requêtes ;
- de la délivrance de récépissés attestant la réception des documents.

Le bureau du courrier transmet les plis électoraux au groupe de travail et les requêtes au greffe.

2. Le groupe de travail

Il est composé d'une soixantaine de personnes issues de différents départements ministériels, eu égard à leur compétence spécifique. Les membres du groupe prêtent serment préalablement à leur prise de fonction et sont divisés en 6 ou 10 sous-groupes selon le cas. Leurs fonctions se terminent après la proclamation des résultats des élections. Ils bénéficient d'une indemnité spéciale fixée par la Cour.

Le groupe est chargé du traitement des plis électoraux qui consiste :

- à la vérification des chiffres portés sur les procès-verbaux émanant des bureaux de vote et de ceux portés sur les procès-verbaux des CRMV (concordance, rature, carence, etc.) ;
- au contrôle de la régularité des inscriptions sur les listes électorales (inscription de mineurs, absence de signatures requises, etc.) ;
- à la création de fiches de vérification signées par le chef de groupe et destinées à la chambre des hauts conseillers, dans lesquelles sont transcrits les résultats obtenus, les contestations, les réclamations ou les observations, les propositions de rectification matérielle, etc.).

3. Le secrétariat général et le cabinet

Le secrétariat général et le cabinet centralisent les fiches de vérification et les documents électoraux émanant du groupe de travail et procèdent à leur distribution auprès de chaque haut conseiller rapporteur. Ils vérifient au préalable la correspondance des documents électoraux à tous les bureaux de vote d'une circonscription électorale donnée. Le haut conseiller rapporteur signe une décharge attestant la réception des documents qui lui ont été transmis.

4. Le greffe

Il est dirigé par le greffier en chef. Dans un premier temps, il reçoit les requêtes, procède à leur enregistrement et leur mise en forme puis les notifie aux parties concernées (président de la CRMV, président du BV, candidat, parti politique ou observateur selon le cas).

5. Le président

Après les travaux du greffe, le président de la Haute Cour constitutionnelle procède à la répartition des requêtes à chaque haut conseiller rapporteur, fixe la date d'audience et convoque les hauts conseillers à cette date.

6. Le haut conseiller rapporteur

Il est chargé de l'examen des dossiers qui lui sont attribués. À ce titre, il vérifie si des rectifications matérielles doivent être effectuées suite à des erreurs matérielles. En outre, il veille à l'exactitude des inscriptions faites par le groupe de travail sur les fiches de vérification et vérifie si les dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires ont été bien appliquées pendant les opérations électorales dans chaque bureau de vote à travers l'examen des procès-verbaux.

Il étudie les requêtes, propose des solutions à soumettre à la chambre des hauts conseillers.

7. La chambre des hauts conseillers

Elle est composée de 8 hauts conseillers et du président qui dirige la chambre. Elle examine les dossiers des hauts conseillers rapporteurs, étudie les propositions avancées par ces derniers tant en ce qui concerne les observations figurant dans les procès-verbaux que celles relatives aux demandes contenues dans les requêtes. Elle prend alors des décisions par consensus qui peuvent aboutir soit au rejet de la requête, soit à la réformation des résultats, soit à l'annulation partielle ou totale des opérations électorales des bureaux de vote concernés.

8. Le service informatique

Il est chargé de saisir les données figurant sur les fiches de vérification. À la fin de ses travaux, il communique lesdites fiches au greffier en chef pour collationnement. Ce dernier retourne ces fiches à chaque rapporteur pour une dernière vérification et, enfin, la chambre des hauts conseillers procède à la publication des résultats.

III. Principes régissant le système d'administration des preuves en matière électorale

La jurisprudence constitutionnelle malgache a admis comme principal mode de preuve en matière électorale, le procès-verbal des opérations électorales. Le juge procède systématiquement à la vérification de l'origine de l'acte, de l'identité des signatures et de leur conformité à celles des signataires. Le code électoral malgache prescrit que, pour être valable, le procès-verbal doit être signé par au moins trois membres du bureau de vote. Ensuite, le juge vérifie le contenu exact de l'acte afin de garantir la sincérité du scrutin. À cet effet, il cherche à déceler les irrégularités telles que les inversions volontaires des voix ou d'autres anomalies comme l'ouverture ou la fermeture du bureau de vote en dehors des heures légalement prévues, l'insuffisance du nombre des membres des bureaux de vote pendant les opérations, le refus d'entrée des délégués des candidats ou des observateurs, etc. En d'autres termes, le juge procède tant à un contrôle matériel que de légalité.

La loi admet aussi la preuve testimoniale en droit malgache. Elle peut consister en trois témoignages sous forme de déclarations écrites et autonomes, signées par chacun des témoins présents. Dans de nombreux cas, la Cour a pu apprécier librement les constats d'huissier dont les procès-verbaux ont été annexés aux requêtes. Dans d'autres cas, des témoins ont été, en tant que de besoin, auditionnés à l'audience.

La Cour, à chaque contestation ou réclamation, apprécie souverainement les preuves ou les allégations qui lui sont rapportées.

Elle veille toujours à ce que soit assuré un procès équitable qui met en exergue le principe des droits de la défense et celui du contradictoire. À cet effet, les parties peuvent se faire assister d'un conseil qui peut demander à présenter des observations orales à l'audience. Dans ce cas, le président, les hauts conseillers et le greffier en chef se mettent en robe et l'audience est publique.

IV. Caractéristiques de la pleine juridiction

En matière électorale, le juge a un rôle actif dans la direction du procès, ce que confirme l'article 35 de l'ordonnance n° 2001-003 du 18 novembre 2001 qui lui confère la pleine juridiction :

« En matière de contentieux électoral, la Haute Cour, si elle s'estime insuffisamment informée, peut rendre des arrêts avant dire droit ordonnant une enquête ou un supplément d'enquête.

Elle a compétence pour connaître de toute question ou exception opposée à l'occasion de la requête mais sa décision relative à une question d'état ne lie pas les autres juridictions. ».

Il s'agit là dès lors, pour le juge électoral saisi « *in rem* », de l'adoption de la procédure dite inquisitoriale. À cet effet, le juge accorde aux parties la liberté d'alléguer des faits concluants, aux défendeurs la possibilité de contester les moyens avancés, pour que le juge puisse décider de l'opportunité des mesures d'instruction et procéder à l'appréciation concrète des faits.

Dans la conduite du procès, la principale préoccupation du juge demeure en tout moment la bonne administration de la justice. Il va alors utiliser la plénitude de juridiction que la loi confère à la Haute Cour.

La plénitude de juridiction permet à la Cour saisie d'une affaire d'en connaître tous les différents aspects et de la juger dans son ensemble. C'est la consécration d'une liberté de manœuvre qui sert à éviter le déni de justice.

D'une part, il importe de relever qu'en matière constitutionnelle et électorale, la Cour a fondé ses décisions sur différentes normes fondamentales de référence à savoir : la Constitution, les principes généraux de droit à valeur constitutionnelle, les principes fondamentaux issus tant du Préambule de la Constitution que des chartes internationales des droits de l'homme.

C'est dire que dans sa démarche, le juge ne peut se soustraire à son devoir de dire le droit même en l'absence de dispositions légales claires sur un cas déterminé. Il est amené à chercher le but, l'objectif, l'esprit du constituant et du législateur en cas de silence de la loi.

D'autre part, des lois spécifiques ont permis au juge de se saisir d'office lorsqu'il estime qu'il y a eu violation des dispositions législatives et réglementaires ou pour des motifs d'ordre public.

Conclusion

Pour conclure, malgré la consécration des principes généraux régissant les travaux du juge électoral, il s'avère encore difficile d'avancer l'existence d'un modèle unique et idéal de méthode de travail en matière électorale.

Certainement, les recours aux technologies de l'information et de la communication aideront à terme à résoudre les questions d'ordre matériel. Il n'en demeure pas moins qu'il est grand temps d'accorder sa juste importance au droit électoral qui, par son caractère évolutif, constitue désormais un instrument utile à l'apaisement social.

1. Ordonnance n° 2001-002 du 31 août 2001 portant loi organique relative à l'élection présidentielle.

Schéma n° 1 – TRANSMISSION EN AMONT DES DOCUMENTS ÉLECTORAUX

	Organe	Localité	Tâches
1	Bureau de vote (BV)	<u>Fokontany</u> (quartier) Collectivité de base	<ol style="list-style-type: none"> ❶ Établissement de procès-verbaux des opérations électorales (PV). ❷ Transmission des documents électoraux (PV, pièces, listes électorales) et requêtes.
2	Commission de recensement matériel des votes (CRMV)	Fivondronampokontany Siège de la circonscription administrative (regroupe plusieurs communes)	<ol style="list-style-type: none"> ❶ Dépouillement des résultats BV par BV. ❷ Transcription des contestations, réclamations, observations BV par BV. ❸ Transcription des contestations, réclamations, observations des représentants des candidats ou partis ou des observateurs présents. ❹ Élaboration d'un procès-verbal signé par les membres de la CRMV et des présidents de BV. ❺ Transmission du PV et de tous documents électoraux.
3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Haute Cour constitutionnelle (cf. schéma n° 2) ➤ Conseil national électoral ➤ Ministère de l'Intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> Siège dans la capitale à Antananarivo 	

Schéma n° 2 – MÉTHODE DE TRAVAIL POUR LE TRAITEMENT DES DOSSIERS ÉLECTORAUX AU SEIN DE LA HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE

